



联 合 国

追究联合国官员和特派专家 刑事责任问题特设委员会报告

第一届会议
(2007 年 4 月 9 日至 13 日)

大 会
正式记录
第六十二届会议
补编第 54 号 (A/62/54)

大会
正式记录
第六十二届会议
补编第 54 号 (A/62/54)

追究联合国官员和特派专家 刑事责任问题特设委员会报告

第一届会议
(2007 年 4 月 9 日至 13 日)



联合国 • 2007 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

[2007 年 4 月 19 日]

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-71	1
二. 会议记录	8-12	2
三. 在全体会议上作出的一般性评论	13-18	2
四. 建议	19	4
附件		
主席关于特设委员会对法律专家组报告的讨论的非正式摘要		5

一. 引言

1. 追究联合国官员和特派专家刑事责任问题特设委员会第一届会议，是依照 2006 年 12 月 4 日大会第 61/29 号决议第 1 段和第 2 段的规定召开的。委员会从 2007 年 4 月 9 日至 13 日在总部开会。
2. 第 61/29 号决议第 1 段规定，所有联合国会员国、专门机构成员或国际原子能机构成员均可参加特设委员会。
3. 主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问尼古拉·米歇尔代表秘书长宣布会议开幕。
4. 在 2007 年 4 月 9 日第 1 次会议上，委员会选举产生下列主席团成员：

主席：

玛丽亚·泰拉利安（希腊）

副主席：

哈吉·拉明（阿尔及利亚）

拉迪·弗洛雷斯·蒙特雷（玻利维亚）

加内松·西瓦古鲁纳坦（马来西亚）

报告员：

马丁·罗杰（爱沙尼亚）

5. 法律事务厅编纂司司长马努什·阿桑贾尼担任特设委员会秘书。编纂司为特设委员会提供实质性服务。
6. 在同一次会议上，特设委员会通过下列议程（A/AC.273/L.1）：
 1. 会议开幕。
 2. 选举主席团成员。
 3. 通过议程。
 4. 工作安排。
 5. 按照大会 2006 年 12 月 4 日第 61/29 号决议第 1 段的任务规定，审议秘书长根据第 59/300 号决议设立的法律专家组的报告，特别是其法律方面。
 6. 通过报告。

7. 特设委员会面前有法律专家组关于确保追究联合国工作人员和特派专家在维持和平行动中的犯罪行为责任的报告。¹ 特设委员会面前还有其他供参考的文件。

二. 会议记录

8. 特设委员会在 2007 年 4 月 9 日和 13 日举行了两次全体会议。

9. 在第 1 次会议上，特设委员会通过了委员会工作方案，并决定通过全体工作组进行讨论。特设委员会还决定邀请参加撰写法律专家组报告的一名法律专家余文正参加委员会届会的工作。在同一次会议上，特设委员会一般性地交换了意见，各代表团发了言。辩论摘要见下文第三节。

10. 工作组在 2007 年 4 月 9 日至 11 日，举行了五次会议。工作组将法律专家组在报告中审议的问题分几组讨论：(a) 属人管辖权的范围；(b) 犯罪行为；(c) 管辖权的依据；(d) 调查；(e) 各国之间以及各国与联合国之间的合作；(f) 文书的形式。在讨论这些事项前，与会者先听取了简报，随后是问答时间，参加人员包括法律专家和来自维持和平行动部、内部监督事务厅和法律事务厅的秘书处代表。

11. 关于情况简报和工作组其后讨论的非正式摘要载于本报告附件。摘要由主席撰写，仅供参考，并非讨论记录。

12. 在第 2 次会议上，特设委员会通过了关于第一届会议的报告。

三. 在全会上作出的一般性评论

13. 代表团在一般性交换意见时，申明他们对特设委员会工作的重视，并对法律专家组的报告表示感谢，因为其中讨论了一个对联合国有重要意义的问题。特设委员会成员普遍承认联合国维和人员多年来作出的重要贡献和牺牲。有人认为，全体维和人员必须以符合《联合国宪章》的方式履行职责，并需要维护本组织的形象、信誉、公正和廉洁性。还指出的是，在审议法律专家组报告讨论的主题时，应该考虑受害人的利益和相关社区的负面看法。

14. 代表团重申支持并认为必须坚持在处理维和人员一切涉及性剥削和性虐待的行为时采取零容忍政策，以防出现有罪不罚的现象。有人指出，如果在联合国雇用人员的刑事责任方面存在着真空，则必须考虑这一真空，并解决任何可能的有罪不罚问题。要点是根据适当程序、人权和法治的原则，并按照《联合国宪章》，确定最佳的做法。

¹ A/60/980。

15. 虽然一些代表团要求更多地了解目前存在的漏洞，但有意见认为，如果在被告人离开任务区后东道国就无法对指控的犯罪作出反应，或无法将其绳之以法，则管辖权方面的确存在着漏洞。在许多情况下，被告人的国籍国没有管辖权或充分的法律依据着手进行起诉，提供司法互助，或予以引渡。与此同时，有人指出，并非所有的问题都是因法律真空而产生的，应该适当考虑国内和国际两级的现行法律和适用程序。因此，与会者建议谨慎行事，防止不必要地重复处理这类情事的现有机制，也不要没有充分了解问题的性质之前匆忙行事。

16. 代表团确定并强调了几个需要进一步明确的问题，包括属人管辖权和属物管辖权的适用范畴、管辖权问题、用语问题、豁免权和放弃豁免权的问题、确保起诉被指称的犯罪人的机制和确保国际合作（包括引渡）的必要性。本报告附件中的讨论摘要反映了对这些问题的审议情况。

17. 至于是否有必要谈判一项关于追究联合国官员和特派专家刑事责任的公约的问题，一些代表团认为，一项新条约可有助于填补管辖权方面的法律漏洞；法律专家组报告附件三提出的案文可以作为拟定这项条约的适当基础，即使任何新条约的内容均需进行大量的进一步谈判。另一方面，有人指出，现在讨论这一可能性还为时过早。有人提议特设委员会着重实质性事项，将形式问题留待下一个阶段。与会者表示的另一种观点是，必须首先考虑确保追究责任方面的现有障碍，以更好地评估制定一项国际公约是否是解决问题的最适当的手段，尤其是因为这一提议涉及大量功夫，去解决有关性剥削和性虐待这一大问题中的一小部分问题。他们询问，鉴于案件的数量，是否值得花费拟定公约所需的这笔资源。还可以考虑的其他办法有：通过大会决议，要求会员国在国内采取更有力的行动；通过立法范本；或由秘书处加紧努力，点出没有采取适当行动的会员国。与会者还提到必须通过部署前的培训等方式来提高认识。

18. 在程序上，一些代表团指出，法律专家组报告讨论的问题也涉及其他联合国机构的工作，为避免重复工作，他们要求第四委员会和第六委员会彼此之间以及与维持和平行动特别委员会密切合作与协调。

四. 建议

19. 在 2007 年 4 月 13 日第 2 次会议上，特设委员会决定建议第六委员会在大会第六十二届会议上设立一个工作组，继续审议秘书长根据第 59/300 号决议设立的法律专家组的报告。审议应以报告的法律方面为重点并考虑到在特设委员会上表示的意见。

附件

主席关于特设委员会对法律专家组报告的讨论的非正式摘要

A. 简报和问答部分

1. 在听取了法律专家和法律事务厅、维持和平行动部及内部监督事务厅的代表在工作组 2007 年 4 月 9 日会议上所作简报后，各代表团有机会于 2007 年 4 月 9 日、10 日和 11 日发问。

2. 法律专家回顾，这一问题开始显得突出，是因为在维和行动中发生性剥削和性虐待事件，国际社会希望对这种情况作出反应。而在法律方面存在漏洞，需要加以解决。由于这种欠缺，在东道国不能够行使其管辖权的情况下，很可能导致有罪不罚。这种漏洞包括各国不愿对普通犯罪主张域外管辖权，以及认为在放弃被指控犯罪工作人员的豁免方面存在一些问题，尤其是在东道国可能不充分保障正当程序和尊重公认人权标准的情况下。

3. 法律专家组报告拟定的方案，将尽可能优先由东道国根据属地原则主张管辖权，但同时也考虑到证据和证人多寡的问题，以及在当地社区营造更好的司法公正气氛的必要性。公约草案无意改变目前适用的东道国行使管辖权能力评估标准。不过，如果东道国无法行使管辖权，那么就有必要诉诸其他国家的管辖权。因此，提交的公约草案虽然也涉及合作调查、引渡、司法互助等其他一些问题，但其主要目的是为了给国家适用域外刑事管辖权提供依据。但是，它并不要求缔约国修正其本国立法对各项犯罪的定义。应将公约草案看作是对法律专家组建议采取的其他措施的补充。公约草案目前只是一份初步文件。其中若干规定借鉴了现有法律文书。

4. 关于属人管辖权的范围，设想的范围将包括属于联合国官员或特派专家的维和人员。这将包括军事观察员和民警。根据部队地位示范协定（A/45/594）第 26 段，这些人员被认为属于 1946 年《联合国特权和豁免公约》所指的特派专家，其豁免可由联合国秘书长放弃。现行豁免制度不会受公约草案影响。公约草案还可包括虽不是维持和平行动成员但以官方身份活动于任务地区的联合国官员或特派专家。但是，公约草案不会包括国家特遣队的军事人员；这些人员由其派遣国行使专属管辖权。

5. 关于属事管辖权的范围，设想公约草案将涵盖严重侵犯个人的犯罪，包括严重性的犯罪。法律专家组工作的主要焦点是性剥削和性虐待方面的犯罪，但仍然决定将谋杀和其他严重侵犯个人的犯罪列入公约草案涵盖的罪行；不过，其他罪行可能也适合列入。公约草案提到“严重犯罪”是务实的做法。提出的两种替代办法是：(a) 对确立管辖权国家国内法确认为犯罪的某些罪行行使域外管辖权；

(b) 对刑罚达一定严重程度的某些罪行确立域外管辖权。为了增加明晰度，每个缔约国应向秘书长通报采取的措施，以根据公约草案确立管辖权。草案将为强制管辖权和酌处管辖权作出规定。

6. 虽然法律专家组没有具体讨论处罚问题，但对于将被指控的犯罪人移交国内立法允许判处死刑的国家所可能引起的关切，应以案文借鉴的其他公约所采用的方式予以处理。同样，由于设想公约草案主要是一项国家间文书，联合国不是缔约方，因此，草案未涉及联合国向受害人赔偿的问题。而且，公约草案没有涉及竞合管辖权产生的实际问题，特别是，草案没有涉及如何处理竞合请求的问题；将参照其他规定多国管辖权的公约所采用的办理方式解决这些问题。

7. 关于问题的性质和范围，维持和平行动部代表说，2004 年和 2005 年期间，共收到 445 项指控，调查了其中的 322 项（不包括正在进行的调查）。在这两年期间，平均 90 项指控被确定属实，平均 53 项指控没有根据。2006 年收到了 357 项指控，调查了 66 项。其中 10 项属实，56 项没有根据。2007 年 1 月、2 月和 3 月分别收到了 7 项、14 项和 22 项指控。^a

8. 有人指出，收集数据工作存在困难，数据可靠性也难以保证。例如，只有在 2005 年设立投诉程序后才能够获得数据。而且，指控数与完成的调查数之间存在差距，因为要过很长时间才能完成调查，其原因是，初期合同涵盖范围往往与特派团任务期限一样的工作人员轮调率高，内部监督事务厅各调查组的轮调率也很高。监督厅向一些特派团派驻了调查人员；但并未向所有特派团派驻调查人员。在一些情形中，维持和平行动部安保调查组协助初步收集资料。但是，这些限制因素不能掩盖问题的严重性。即使投诉很少，但存在投诉的印象就会影响本组织的公信力。

9. 投诉人可向行为和纪律机构求助，他们也得到医疗协助。据指出，维持和平行动特别委员会正在审议一项受害人协助政策，同时也在制订标准作业程序。

10. 内部监督事务厅代表指出，大会第 48/218 B 号决议规定了监督厅的授权。^b 1991 年 8 月 2 日 ST/AI/371 号文件进一步阐述了处理工作人员被指控行为失当的情形的程序和惩戒措施。监督厅调查的是行政违规行为，目的是支持惩戒进程，监督厅的调查并不是刑事调查。^c 但是，如果调查行政违规行为时发现，可能存在刑事犯罪行为，那么，监督厅会继续协助调查，以支持提出或进行刑事诉讼，并确保证据的完整性。投诉通常来自方案主管、维持和平行动部行为和纪律小组

^a 关于 2005 年 7 月 1 日至 2006 年 12 月 30 日期间完成的调查案件数，请看内部监督事务厅报告第一部分（A/61/264 和 Add. 1 和 2）。

^b 另见 1994 年 9 月 7 日秘书长关于设立内部监督事务厅的公报（ST/SGB/273）。

^c 关于既定的案件分类之间的区别，见内部监督事务厅关于加强联合国调查功能的报告（A/58/708，第 26 和 27 段）。

以及东道国地方社区。一旦收到投诉，会立即调查指控。对指控的理解比较广泛，在收到任何报告或指控后都可能进行调查。如果怀疑发生了犯罪行为，将通报被指控犯罪人国籍国外交部和联合国总部。一旦地方当局接管调查工作，内部监督事务厅的参与将很有限。此外，还指出的是，案件被移送东道国或国籍国后，并没有规定向联合国通报案件结果的程序或要求。因此，很难了解国籍国实际进行刑事调查以及刑事起诉的程度。

11. 尽管内部监督事务厅在确保书证的完整性和确保对被害人的保护（包括隐匿投诉人姓名）方面提供了协助，但是仍然有一些问题需要更好地审慎处理。这些问题包括在多大程度上可以确保证据特别是证人证词的完整性，以便满足国内司法机构有关证据和证据可采性的要求，而无需重新开展调查。还有必要考虑如何加强会员国之间的合作，包括加强调查方面的信息交流和协作。

12. 法律事务厅代表指出，放弃特权和豁免的法律依据是《联合国特权和豁免公约》。秘书长有权放弃豁免，并把这一权力下放给法律顾问。放弃对秘书长的豁免是安全理事会的专有权力。在维持和平行动的适用法律制度问题上，包括在东道国境内的特权与豁免问题上，东道国与联合国之间的关系在相关部队地位协定（如 1990 年的部队地位示范协定）以及近期订立的部队地位协定中有更详细的规定。根据这些协议，维持和平行动成员有义务不采取或不进行与其职责的公正性和国际性不符或不符合这些协议的精神的行动或活动。他们还有义务遵守一切当地法律和法规，而且秘书长特别代表或部队指挥官有义务采取一切适当措施确保遵守这些义务。

13. 在军事观察员和各国军事特遣队成员之间作出区分是维持和平的一项固有原则。包括军事观察员在内的享有特权和豁免的不同类别维持和平人员的法律地位在部队地位协定和 1946 年公约中有明确界定。

14. 在不妨碍维持和平特派团高级成员的外交豁免的前提下，东道国有权拘押维持和平行动人员，条件是该成员是在实施一项犯罪时被逮捕。不过，东道国有义务将该人与所得任何证据一道立即就近移送适当的维持和平行动代表。如被指控人为文职人员，则特别代表将开展必要的补充调查，然后与东道国政府商定是否应当根据正当程序，依据有关部队地位协定所规定的合作义务，特别是在调查、提供证人和收集证据方面的合作义务，提起刑事诉讼。东道国和维持和平特派团有义务相互通知对方可能对结果有兴趣的案件或涉及移交在押人犯的案件。在得到通知之后，东道国可以向联合国提出放弃豁免请求。

15. 维持和平行动人员在公务行为方面所享有的特权和豁免在其职务终止后继续适用。特派团的特权和豁免与特派团成员的特许和豁免之间，尤其是在进入特派团驻地并收缴特派团所属财物的问题上，经常是相互关联的。在维持和平

行动中产生了一些实际问题，如在有关国家境内的自由行动问题以及签证问题等等。

16. 如果东道国相信有维持和平行动人员实施了犯罪，该国有义务向秘书长特别代表作出通报。如特别代表认为应当提起刑事诉讼，则应将案件提交总部处理。该问题然后应当由维持和平行动部、法律事务厅和其他相关部门一道审议。联合国一般在涉及刑事调查的问题上选择自愿提供合作。在东道国行使刑事管辖权时，就涉及放弃特权和豁免问题。一旦就放弃问题作出决定，该决定将通过外交渠道转达。

B. 法律专家组报告的讨论情况

17. 一些代表团考虑到障碍的准确性质尚不清楚，因此对是否确实需要拟订一项公约表示怀疑；即使这类障碍的确存在，也对通过谈判拟订一项国际公约是否是消除障碍的最好办法表示怀疑。在这方面，他们强调需要掌握更多统计资料，以便帮助了解问题。为填补这一信息缺口，他们提请注意关于参加和平支助行动的国际人员责任问题的文件（E/CN.4/Sub.2/2005/42）。另一方面，其他一些代表团指出，由于难以获得可靠信息，因此在确定这一问题的程度过程中，对问题进行统计分析只能起到有限作用。此外，应着手通过谈判建立一个适当法律机制还有其它原因，如提高本组织的形象及保护受害人等。有人提议，除了通过谈判签订一项条约以外，还应考虑可以采取的其它行动和切实措施，以解决专家组报告指出的各类问题。

1. 属人管辖权的范围

18. 关于属人管辖权的范围，一些代表团指出，无论军事人员是否为联合国聘用的特派专家，由于他们一般按照本国法律规定的具体规则开展活动，因此原则上应该继续仅受派遣国国家管辖权的管辖。因此提议把这类个人排除在以后任何文书的适用范围以外。有人针对民警人员也表达了类似的看法。

19. 一些代表团认为，需要审议把适用范围限定为参加联合国维和行动的联合国人员和特派专家的可行性。他们指出，法律专家组自己也指出了扩大适用范围的可能性，以涵盖以公务身份前往联合国维持和平行动地区的官员和特派专家。在这方面，他们提议考虑扩大适用范围，以涵盖其它行动和其他类型人员，如参加联合国在外地开展的其它行动的人员以及专门机构的工作人员。他们提请注意，不妨参考 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》和 2005 年《任择议定书》的适用范围。

20. 然而其他代表团表示，尽管提议扩大适用范围不会引起原则问题，但详细审议公约草案的任何方面还为时过早。他们指出，只能在深入分析适用于有关的各类人员的法律框架之后，并在了解专家组在维和行动中查明的障碍在多大程度上

也适用于那些类型人员的基础上，才能扩大适用范围。此外，还必须考虑这项工作严格来说是否在特设委员会的任务范围内。还有人认为，考虑到这一专题的起源，在程序方面应该铭记维持和平行动特别委员会的作用。另一方面，指出的是，如果特设委员会商定扩大适用范围是可取的，将通过第六委员会提出适当的建议。

21. 还有人对仿效《联合国人员和有关人员安全公约》的做法，把安全理事会根据《联合国宪章》第七章授权的行动排除在外的理由表示怀疑，他们认为在现案文中包括这样一项规定有问题，应予审查。

2. 犯罪（属事管辖权的范围）

22. 关于可适用的犯罪，一些代表团认为，假定的条约不应局限于涉及性剥削的犯罪，还应适用于其他犯罪，例如盗窃、欺诈、洗钱和酷刑。他们表示，应由特设委员会提议将属事管辖权的适用范围扩大到更多的犯罪，但应该在概念上区分对公众实施的犯罪和对本组织本身实施的犯罪。正是前者引起了最多的关注，而且是法律专家组审议的主题。还指出的是，关于扩大属事管辖范围的任何提议应同最终确定的属人管辖范围以及关于双重犯罪和引渡的规定联系起来。

23. 一些代表团在发言中赞成作出较笼统的规定，把重点放在所适用惩罚的门槛上，而不是提出具体犯罪的清单（这有可能造成日后不得不作出修正的情形，而且会作出过多的限制）。其他代表团指出，这种笼统做法可能不适于满足引渡的双重犯罪要求，而是更适于旨在开展国际合作的文书。他们建议，鉴于“严重犯罪”这种提法对于规定中未列明的犯罪可能产生相反含义，而且鉴于法定原则，应进一步审议这种提法。

24. 有人提到，不同国家在刑法和刑事诉讼方面存在差别，例如对犯罪的界定和所适用惩罚，甚至卖淫等的刑事定罪都存在差别，这可能造成一些潜在困难。针对这一说法，有人指出，法律专家组正是因为认识到这些问题的复杂性，才建议采取务实做法，不把重点放在试图统一各国法律方面，而是着力找出大多数管辖范围所共有的各种犯罪，即使是采用近似的办法——因为主要目标是避免有罪不罚。

3. 管辖权的依据

25. 一些代表团重申，东道国具有主要管辖权，并指出必须向其提供必要援助，以有效执行其法律。有人指出，应制定包括时限在内的客观标准，以评估东道国对被指控犯罪人行使管辖权的能力。其他一些代表团还表示，更倾向于由国籍国对被指控犯罪人行使管辖权，并配以强有力的引渡机制，以处理个人不在国籍国的案件。另一种意见认为，维持和平特派团的情况存在很大差别，不宜采取“一刀切”办法。其他代表团要求对可能提出的管辖权依据作出进一步说明。指出的是，必须区分普遍管辖权和引渡或起诉机制，而对于这种准普遍管辖权在今后关

于这一主题的公约中是否必要，一些代表团表示怀疑。有人认为，在东道国无力行使管辖权及其他情况下，避免有罪不罚的最佳办法就是鼓励国籍国通过允许行使域外管辖权的法律。

26. 还有人表示，必须制定一些标准，解决可能出现的竞合管辖权问题。一些代表团强调，在这方面必须开展合作。

4. 调查

27. 在重点讨论专家组报告第 84 段所提的建议时，一些代表团表示，必须认真审议调查过程中不同行动方的作用。例如，关于内部监督事务厅发挥的作用，据回顾，该厅没有进行刑事调查的任务规定。监督厅在此之前可能已经进行的任何调查基本上是行政性质的（由于其任务规定方面的原因）。因此，这可能会影响依据内部监督事务厅收集的证据进行日后的刑事诉讼的可行性。据指出，监督厅没有录取任何宣誓陈述，也没有给予被指控的个人审查投诉人所作陈述的权利。而且，为保密的缘故，陈述通常不包括投诉人的身份。这些方面和其他方面的原因使得这些陈述的证据价值大减。一些代表团确认，在其各自的本国法律制度下，通过行政程序获得的证据不能佐证刑事调查。

28. 一些代表团强调国内管辖权在开展刑事调查中的主要作用。与此同时还指出，尽管内部监督事务厅进行的调查的性质和程序存在缺点，但在某些情况下，对犯罪行为进行调查的相关国家能力有限或毫无能力，本组织进行的调查是日后可用来进行刑事诉讼的唯一实际基础。因此，强调有必要加强本组织开展调查和收集证据的能力，以便提高所得证据日后在国家刑事诉讼中的可采性以及保持证据完整性。尽管注意到正在审查内部监督事务厅的程序，其他机构正在审议即将采取的一些实际措施，但有人表示，一项国际法律文书可能会有益于帮助解决目前的制度在收集、分享和保存证据以及有关证据在刑事诉讼中的可采性方面的缺陷问题。

29. 还有人提及利用现有国际机制进行刑法领域司法合作的可能性。

5. 合作

30. 有人表示，各国之间的合作以及各国与联合国之间的合作可发挥重要作用，以确保公约草案所设想的制度的有效性，特别是在收集证据、引渡事项以及服刑等方面。还有人强调保留现有法律制度中提供的合作机制的重要性。关于同联合国的合作，有人表示支持增加本组织向各国提供的援助，特别是提供培训和各种不同形式的技术援助，以便加强国家司法系统内的法治工作。还有人强调必须确保联合国的各部厅或单位间，特别是在调查方面进行适当合作。

6. 文书的形式

31. 现在讨论关于待拟文书的可能形式问题被认为还为时过早，因此决定以后再行审议。

07-31221 (C) 090507 170507

